



שנת 2000

חוק בתי משפט לעניינים מינהליים – הצעת החוק שכמעט נכללה בסטטיסטיקת הכישלונות של החקיקה הממשלתית

גלי בן-אור, מנהלת מאגר החקיקה הלאומי, הלשכה המשפטית, הכנסת¹.

בחרתי להציג את השתלשלות העניינים בחקיקת [חוק בתי משפט לעניינים מינהליים](#), [התש"ס-2000](#), שהייתה לי הזכות ללוות את חקיקתו כשעבדתי לצדו של מני מזוז, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) (בתפקידו אז) שיוזם וקידם את הנושא ללא לאות. סייעתי בגיבוש התזכיר וליווי החקיקה בכנסת וריכוזי את ועדת זמיר בראשותו של פרופ' יצחק זמיר, שופט בית המשפט העליון (בדימוס), שמשקיע את מרצו בהסדרת השיפוט בעניינים מינהליים, נושא הקרוב ללבו. העבודה לצדם הייתה שיעור מאלף במקצוענות, נחישות ודבקות במטרה למרות הקשיים המתעוררים בדרך. ההזדמנות לקחת חלק במהלך המשנה את הסדרת סמכויות השיפוט במדינת ישראל ושיש לו השלכה חשובה כל כך על החברה ועל המשפט הייתה משמעותית ביותר עבורי. בסקירה זו אסתייע במאגר החקיקה הלאומי, שאותו אני מנהלת כיום, ושהייתה לי זכות גדולה להיות בין מקימיו בכנסת. שנים רבות, כמשפטנית בייעוץ וחקיקה חסר לי כלי עבודה מעין זה המאפשר לקבל מידע, נתונים ומסמכים על הליך החקיקה². אני מקווה שהמאגר יהפוך לכלי עבודה שימושי למשפטנים, עורכי דין, פרקליטים, חוקרים וסטודנטים וכמובן לציבור הרחב, ויסייע בהגברת השקיפות על הליך החקיקה, כפי שאפשר ללמוד מהסקירה על הליך חקיקתו של [חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים](#), [התש"ס-2000](#).

הליך החקיקה הממשלתית

הליך החקיקה מורכב משלבים רבים, החל בשלב ייזום הרעיון, דרך גיבוש הנוסח ותיאום מול כל הגורמים הרלוונטיים, דרך הליך החקיקה בכנסת ועד לחקיקת החוק. אולם עבודת הכנה טובה, ואף תיאום עם משרדי הממשלה אינם מהווים ערובה לכך שהצעת חוק ממשלתית אכן תתקבל כחוק. מאז הכנסת הראשונה ועד היום התקבלו 4,210 חוקים המבוססים על הצעות חוק

¹ גלי בן-אור התמחתה במחלקת הבג"צים אצל מני מזוז ועבדה במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים כ-18 שנה כמשפטנית וכראש אשכול, לאחר מכן עברה לעבוד בלשכה המשפטית בכנסת כמנהלת מאגר החקיקה הלאומי.

² מאגר החקיקה הלאומי הוקם בכנסת ועלה למרשתת לראשונה בדצמבר 2014. בתחילה הציג את כלל חוקי מדינת ישראל והיסטוריית החקיקה של כל אחד מהם, ומדצמבר 2016 מוצגות בו כל הצעות החוק, מהכנסת הראשונה ועד היום, באופן המאפשר מעקב וקבלת מידע מפורט ומלא על הליך חקיקתן של כלל הצעות החוק. המאגר מציג לראשונה במאגר רשמי את הרשימה הכוללת של חוקי המדינה (התקפים והלא תקפים), את החוקים שהתקבלו מאז תקופת המנדט ועד היום, שחלקם יצרו חוקי מדינה חדשים וחלקם תיקנו חוקים קיימים, וכן מוצגות בו כל הצעות החוק (ממשלתיות, פרטיות ומטעם ועדה), אלה שבהליך חקיקה, אלה שחקיקתן נעצרה ואלה שהתקבלו. כן, ניתן לראשונה לקבל תמונת מצב מלאה על נתוני החקיקה בישראל ואת כל המידע הפרלמנטרי הנלווה (נוסחי הצעות החוק, פרוטוקולים של דיוני הוועדות והמליאה) במקום אחד רשמי ומוסמך. אפשר לאתר את הצעות החוק שהצליחו לעבור את הליך החקיקה במלואו וכאלה שנעצרו בשלב זה או אחר ולהעמיק ולחקור בקורותיהן בעזרת המסמכים המוצגים במאגר, ואם חסר דבר מה אפשר תמיד לפנות לארכיון הכנסת המסייע באיתור החומרים הדרושים.

מטעם הממשלה³, אולם לא כל הצעות החוק הממשלתיות מגיעות לכלל חקיקה. חלקן לא צולחות את הליך ההכנה הפנים-ממשלתי וחלקן לא צולחות את הליך החקיקה בכנסת. ב"דוח חקיקה 2017" שפורסם על-ידי ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, במאי 2018⁴, הוצגו נתונים לפיהם ניכרת בשנים האחרונות ירידה בשיעור הצעות החוק הממשלתיות שחקיקתן הושלמה מסך הצעות החוק הממשלתיות שהונחו. כך, בכנסת השבע-עשרה התקבלו 94% הצעות חוק ממשלתיות מאלה שהונחו, ואילו בכנסת הנוכחית, הכנסת ה-20, התקבלו עד למועד הכנת הדוח כ-77% הצעות חוק ממשלתיות מאלה שהונחו. גם קודם לתקופות אלה לא כל הצעת חוק ממשלתית שהוגשה התקבלה, ובמקרה יוצא דופן למדי, אותו אתאר בסקירה זו, נדרשה הממשלה אף להניח על שולחן הכנסת שלוש פעמים הצעת חוק באותו נושא, כדי להביא סוף סוף להסדרתו כפי שיפורט להלן.

דרך החתחתים של ניסיונות החקיקה להסדרת סמכויות השיפוט בעניינים מינהליים

חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, כמעט שנכלל בסטטיסטיקה של הצעות חוק ממשלתיות שהונחו בכנסת אך לא הגיעו לכלל חקיקה. ברשימה קצרה זו אסקור, את דרך החתחתים הארוכה ואת התהפוכות עד להשלמת החקיקה.

תחילת המעשה בתקופת המנדט הבריטי בארץ ישראל, בה קבעו שלטונות המנדט כי הביקורת השיפוטית על פעולות השלטון תהיה נתונה לבית המשפט העליון, משום שערכאה זו הייתה מורכבת ברובה משופטים בריטיים, להבדיל מהערכאות הנמוכות בהן כיהנו שופטים מקומיים, שהשלטון לא רצה שתהיה להם סמכות לדון בעניינים אלה. לפיכך נקבע בסימן 43 לדבר המלך במועצה, 1922⁵ כי לבית המשפט העליון תהיה הסמכות הייחודית ליתן צווים פררוגטיביים המכוונים נגד השלטון. באנגליה עצמה הערכאה המוסמכת לדון בעתירות בעניינים מינהליים נקראת The High Court of Justice. אולם באנגליה ערכאה זו היא בית משפט של ערכאה ראשונה שעל החלטותיו אפשר לערער ל-Court of Appeals ועליו אפשר לערער ל-House of Lords.

בהתאם להוראות רציפות הדין נשמר ההסדר האמור גם לאחר הקמת המדינה, וגם בשנת 1957 – עת נחקק חוק בתי המשפט, התשי"ז-1957, שהסדיר את מבנה וסמכויות בתי המשפט בישראל – לא שונה התפקיד הייחודי של בג"צ⁶. אם כך מקורו של הסדר זה בשלטון המנדטורי וברצונו למדר את השופטים המקומיים מביקורת על פעולותיו.

אולם, במשך השנים התגבר העומס על בית המשפט העליון והחלו להיבחן אפשרויות שונות להקלתו. הוועדה לבדיקת המבנה והסמכויות של בתי המשפט, 1980, בראשות נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט מ' לנדוי, המליצה, בין היתר, על הקמת מחלקות לעניינים מינהליים בבתי

³ הצעות חוק הממשלתיות שהפכו לחוק - בלשונית "חוקים" במאגר החקיקה הלאומי.

⁴ <https://www.justice.gov.il/Units/YeutzVehakika/DocLib/LegislativeReport2017.pdf>

⁵ דבר המלך במועצה על פלשתינה (א"י), 1922 - מאגר החקיקה הלאומי עומל בימים אלה על מחקר מעמיק לאיתור וסריקת כל דברי החקיקה המנדטוריים ולהעלאתם לראשונה במדיה דיגיטלית באופן זמין לציבור הרחב.

⁶ חוק בתי המשפט, התשי"ז-1957 הוחלף על-ידי חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, לנוחות המשתמשים מערכת מאגר החקיקה הלאומי מציגה את הנתונים על הקשר בין חוקים מוחלפים וחוקים שהחליפו אותם, וכן מציגה את רשימת חוקי מדינת ישראל התקפים ואלה שאינם עוד בתוקף.

המשפט המחוזיים, אשר ידונו בעניינים אשר יועברו אליהם מבג"צ ואף הוכנה הצעת חוק בנושא במשרד המשפטים, אולם היא לא הגיעה לכלל חקיקה. מאוחר יותר הונחה הצעת חוק נוספת בנושא, אשר אף הונחה על שולחן הכנסת, אולם אף היא לא הגיעה לכלל חקיקה.⁷ הסדר זה נשמר גם בחקיקתו של חוק-יסוד: השפיטה בשנת 1984, בו עוגנו סמכויותיו של בית המשפט העליון, לרבות סמכויותיו כבג"צ.

א. חוק בתי משפט לעניינים מינהליים – הסיבוב הראשון

שנים רבות לאחר ניסיונות אלה החל מהלך נוסף להסדרת סמכויות בתי המשפט. בשנת 1994, בסמוך לאחר מינויו כמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), הפיץ מני מזוז את ההצעה הראשונית שעניינה "חוק מסגרת להעברת סמכויות בעניינים מינהליים מבג"צ לבתי המשפט המחוזיים". הצעה זו התבססה על ניסיון של שנות עבודה במחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה והיכרות והתמודדות יומיומית עם הנושאים שנדונו בבג"צ.

עבודת ההכנה על הכנת התזכיר במחלקת ייעוץ וחקיקה ארכה כשנתיים וביום 26.5.1996 הופץ לראשונה תזכיר חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התשנ"ו-1996. לאחר קבלת הערות ממשרדי הממשלה ומהציבור הונחה הצעת החוק הממשלתית על שולחן הכנסת ביום 13.1.1997.⁸ עיון בהצעת החוק מלמד כי רשימת הנושאים שהוצע להעבירה מבג"צ לבתי המשפט המחוזיים הייתה מצומצמת ביותר, שכן עיקר הקושי היה להתמודד עם משרדי הממשלה אשר לא היו נכונים לשתף פעולה עם הרפורמה המוצעת ולא רצו להיפרד מהערכאה הגבוהה והמוכרת, אשר אפשרה להם להתמודד עם עתירות המוגשות נגד פעולותיהם בהליך אחד וללא כל זכות ערעור. כמו כן העובדה שהייצוג של כלל משרדי הממשלה היה בידי מחלקת הבג"צים, מחלקה מוכרת ומוערכת בפרקליטות המדינה, היוותה אף היא סיבה טובה לטעמם שלא לשנות מהמצב הקיים. אשר על כן הוצע בשלב זה לכלול בתוספת הראשונה לחוק, שעניינה עתירות לבתי המשפט לעניינים מינהליים, שבעה פרטים בלבד. ראו למשל את פרט 3 להצעת החוק שענינו חינוך, אשר הוגדרו בו שלושה עניינים בלבד מתחום החינוך (תוך קביעת הסייג המחריג מהם את הנושא של קביעת אזורי רישום). שני עניינים אחרים שנכללו בתוספת, מכרזים ותכנון ובנייה, כבר הועברו למעשה קודם לכן בפסיקת בית המשפט העליון לסמכותם של בתי המשפט האזרחיים (בג"צ 99/91 פסטרנק נ' שר הבינוי והשיכון, פד"י מה(5) 50; בג"צ 4306/93 חלפון נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, פד"י מז(4) 37; בג"צ 1921/94 סוקר נ' הוועדה לבנייה למגורים, פד"י מח(4) 237). המטרה הייתה לחוקק חוק מסגרת שימשם כלי להעברה הדרגתית ומבוקרת של עניינים מבג"צ לבתי המשפט המחוזיים בערכאה שתיוחד לכך ותתמקצע בנושא. ביום 28.1.1997 נדונה הצעת החוק בקריאה הראשונה.⁹ השר צחי הנגבי הציג את הצעת החוק בפני המליאה והסביר –

⁷ [הצעת חוק יסוד: השפיטה \(תיקון\) והצעת חוק השפיטה \(הוראות מעבר\), התשמ"ח-1988](#), הצע"ח 1886, התשמ"ח, 27.6.1988, עמ' 208 ו-209.

⁸ [הצעת חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התשנ"ז-1997](#), הצע"ח 2570, התשנ"ז, 13.1.1997.

⁹ [דברי הכנסת הארבע-עשרה, ישיבה מס' 67 מיום 28.1.1997 כ' בשבת התשנ"ז](#).

"החוק הזה נוסח לאחר דיונים רבים במשרד משפטים, בהתייעצות עם בית המשפט העליון. מטרתו להוות נדבך רב משקל ברפורמה שמערכת בתי המשפט שלנו עוברת בשנים האחרונות, כדי לשפר ולשכלל אותה ולהתאימה לצרכים של החברה המודרנית בישראל.

החוק הזה אמור להפחית את העומס הבלתי נסבל בבית המשפט העליון, ובזאת הוא יקל על האזרח לנהל את ההתדיינות שלו עם רשויות השלטון, באופן שהן ייעשו בבית משפט יותר נגיש ויסתיימו בפרק זמן קצר יותר. כך ניתן יהיה לעשות משפט ולעשות צדק וגם להבטיח את היעילות.

הנושאים שיועברו, על פי החוק המוצג לפני הבית, לשיפוטם של בתי משפט לעניינים מינהליים, הם עניינים שבית המשפט העליון כבר גיבש בהם את הדינים ואת ההלכות, ועל פיהם יוכלו בתי המשפט המחוזיים לדון ולהכריע בסכסוכים שלפניהם."

עוד קודם לדיון בהצעת החוק עלה עניינה בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת¹⁰, בדיון שהשתתפו בו שר המשפטים צחי הנגבי, נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק, השופטים תיאודור אור ויצחק זמיר ומוזמנים מכובדים נוספים. ישיבה זו הוגדרה על-ידי חה"כ חנן פורת, יו"ר הוועדה, כישיבת ועדה לא שגרתית. הישיבה הוקדשה לדיון בדוח ועדת אור לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל, שהציעה עריכת רפורמה משמעותית בנושא סמכויות בתי המשפט בכל הערכאות. הנשיא ברק הציג בפני הוועדה את הרפורמה המתוכננת בבתי המשפט, וכן את ההצעה הנוגעת לבתי המשפט המינהליים¹¹. בדיון השיב הנשיא ברק לביקורות שנשמעו נגד הרפורמה, ונטענו מאוחר יותר גם נגד הצעת החוק שעסקה בהסדרת השיפוט בעניינים המינהליים¹² –

"יתנו לי לומר לכם שוב כדי להפיס את דעתם של האנשים, מה אמנם מטרת הרפורמה. מטרת הרפורמה רבותי איננה להפוך את בית המשפט העליון לבית משפט חוקתי. אני מדי פעם שומע את האמירה הזאת שאין מאחוריה ולא כלום. בית המשפט העליון היה בעבר בית משפט לערעורים, בית משפט רגיל, הוא עסק בערעורים אזרחיים, הוא עסק בערעורים פליליים, הוא עסק בבג"צים. מספר התיקים החוקתיים שבית המשפט העליון טיפל בהם עד היום הוא מינימלי. לפי הערכת היום יש לנו לא יותר מחמישה תיקים חוקתיים שתלויים בפני בית המשפט העליון, ומאז 1992, מאז חוקו חוקי היסוד בדבר זכויות האדם, אני לא חושב שאנחנו דנו ביותר מעשרה תיקים כאלה. זה לא בית משפט חוקתי, זה לא פרנסה לבית משפט חוקתי. המטרה שלנו איננה להפוך את בית המשפט העליון לבית משפט חוקתי. זה לא שייך בכלל לעניין. המטרה היא לשפר את המבנה של המערכת כולה לרבות שיפור תפקודו של בית המשפט העליון."

ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת דנה בהצעת החוק במשך כשנתיים ורק ביום 4.1.1999 היא הונחה לקריאה השנייה והשלישית. במהלך הדיונים שונה שמה להצעת חוק סמכות השיפוט בעניינים מינהליים – בית משפט מחוזי בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, התשנ"ט-1999.

עם זאת, לאורך הדיונים בהצעת החוק המשיכו להעיב על קידומה הטענות שהצעה זו משתלבת בתכנית הלכאורית של הפיכת בית המשפט העליון לבית משפט לחוקה. מוקד מחלוקת נוסף נגע למנגנון מינוי השופטים המינהליים. עמדת משרד המשפטים הייתה שנדרשת מומחיות

¹⁰ ישיבת ועדת חוקה וחוק ומשפט מיום 19.5.1998 פרוטוקול מס' 188

¹¹ ישיבה מיום 19.5.1998 בעמ' 4.

¹² ישיבה מיום 19.5.1998 בעמ' 13.

לדון בנושא ולכן יש למנות שופטים מיוחדים וכי ראוי שהגורם הממנה יהיה נשיא בית המשפט העליון, כדי למנוע לחצים של שופטי בית המשפט על נשיאם. בנוסח ההצעה שהונחה על שולחן הכנסת הוצע, כמנגנון פשרה, שנשיא בית-המשפט העליון יחד עם נשיא בית-המשפט המחוזי יסמיכו את השופטים, ואולם בהסתייגות של חה"כ בני אלון שהתקבלה בקריאה השנייה הוצע לקבוע שהשופטים ימונו על-ידי נשיא בית-המשפט המחוזי בהתייעצות עם בית-המשפט העליון. הממשלה החליטה למשוך את הצעת החוק לפני הקריאה השלישית משום ההסתייגויות שהתקבלו, בחלקן לא התיישבו זו עם זו ובחלקן פגעו במהותו של החוק המוצע ובתכליתו. נראה היה שדבריו של הנשיא ברק לא הצליחו להפיס את דעתם של המתנגדים, אשר ראו בהצעה זו חלק מתכנית כללית להפוך את בית המשפט העליון לבית משפט של חוקה, ואשר חששו ממתן סמכויות וכוח נוספים לנשיא בית המשפט העליון.

בהמשך לכך, הודיעה מזכירות הממשלה ליו"ר הכנסת ביום 13.1.1999 כי הממשלה החליטה, על-פי החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, לחזור בה מהצעת החוק. הניסיון הראשון לחוקק את החוק לא עלה בהצלחה¹³.

ב. חוק בתי משפט לעניינים מינהליים – הסיבוב השני

יוזמי הצעת החוק לא אמרו נואש, וועדת השרים לענייני חקיקה החליטה להגיש את הצעת החוק לכנסת בנוסח שאושר בוועדת החוקה, חוק ומשפט. אולם, הכנת ההצעה להנחה לקריאה הראשונה התעכבה זמן מה, הפעם בשל שביתת משפטני מחלקת ייעוץ וחקיקה במחאה על תנאי עבודתם. כיון שכך, רק ביום 14.4.1999 הונחה לבסוף על שולחן הכנסת הצעת חוק סמכות השיפוט לעניינים מינהליים – בית משפט מחוזי בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, התשנ"ט-1999¹⁴. אבל זה כבר היה מאוחר מדי. למרות שמיד באותו יום הוגשה בקשת הממשלה לוועדת הכנסת להקדמת הדיון בהצעת החוק ליום הנחתה ולפטור אותה מחובת הנחה, סירבה ועדת הכנסת לבקשה, בהתאם לסעיף 133 לתקנון (כמספרו וכנוסחו דאז), בשל היותה זהה להצעת החוק הקודמת שהגישה הממשלה באותו מושב¹⁵. נוכח העובדה שהבחירות לכנסת נערכו מיד לאחר מכן (הבחירות לכנסת ה-15 נערכו ביום 17.5.1999) גם הניסיון השני לחוקק את החוק הסתיים בכישלון.

ג. חוק בתי משפט לעניינים מינהליים – הסיבוב השלישי והאחרון

הסיבוב השלישי החל ביום 13.10.1999 בהנחת הצעת חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-1999¹⁶ על שולחן הכנסת. הדיון בקריאה הראשונה התחיל ביום 1.11.1999¹⁷, וביום 8.11.1999¹⁸ שר המשפטים, יוסי ביילין, סיכם את הצגת הצעת החוק –

¹³ התאריכים מבוססים על מכתב פנימי מיום 31.5.2000, מאת הח"מ לשר המשפטים דאז, יוסי ביילין, המתאר את השתלשלות העניינים בהליך החקיקה של החוק.

¹⁴ הצע"ח 2806, התשנ"ט, 14.4.1999

¹⁵ ישיבת ועדת הכנסת מיום 14.4.1999 פרוטוקול מס' 233, שעה 10:00

¹⁶ הצע"ח 2821, התש"ס, עמ' 2

¹⁷ דברי הכנסת מישיבת מליאה מס' 41 מיום 1.11.1999 כ"ב בחשוון התש"ס

¹⁸ דברי הכנסת מישיבת מליאה מס' 44 מיום 8.11.1999 כ"ט בחשוון התש"ס

"בהצעת החוק מוצע לערוך שינוי נקודתי של סמכויות ולהעבירן מבית המשפט העליון לכלל בתי המשפט המחוזיים. שינוי זה נחוץ ודרוש מבחינה עניינית. העניינים המינהליים, שהם הסכסוכים של האזרח עם הרשות, נדונים במדינות רבות במסגרת מערכת בתי המשפט המינהליים של כמה ערכאות. דבר זה מאפשר לאזרח את הזכות הבסיסית לערער על החלטה שניתנה נגדו ומאפשר לו למצות את זכותו לביקורת שיפוטית על מעשי השלטון.

המצב המשפטי הקיים כיום בישראל, שלפיו העניינים המינהליים נדונים בערכאה הגבוהה ביותר ואין אחריה דבר, אין לו אח ורע בעולם המערבי. מדינת ישראל הינה יוצאת דופן בכך שאין בה ערכאה מינהלית הדנה בעניינים המינהליים ואשר ניתן לערער על החלטותיה.

אנו מציעים לערוך את השינוי החשוב והמבורך הזה בצורה הדרגתית ומבוקרת, תוך פיקוח הדוק של כל הרשויות המעורבות ותוך אפשרות לתיקון טעויות מיידיות אם נזדקק לכך.

אני רוצה גם להוסיף, בעקבות דברים שנאמרו כאן, כי סעיף 3(ב), שהוא היה הסעיף הבעייתי, לגבי מי שיקבע את השופטים המינהליים - הסעיף הזה לא יובא לקריאה שנייה בלא שתהיה הסכמה מוקדמת בתוך הוועדה, בתוך הקואליציה, עם אותן סיעות שהעלו את זה, הסיעות הדתיות שביקשו לדון בנושא הזה."

הצעת החוק התקבלה בקריאה הראשונה והועברה לוועדת החוקה, חוק ומשפט להכנה לקריאה השנייה והשלישית. בדיון הראשון¹⁹ יו"ר הוועדה ח"כ אמנון רובינשטיין הסביר –

"הנושא שלנו היא הצעת חוק, שעברה הרבה מאוד גלגולים. אני אומר את זה לחברי הכנסת החדשים. היא בעצם הצעת חוק שוועדת החוקה בכנסת הקודמת סיימה את הדיון בה, הביאה אותה לקריאה שנייה ושלישית, ואז התקבלה הסתייגות של חבר הכנסת בני אלון לגבי צורת המינוי של השופטים. שר המשפטים לשעבר, צחי הנגבי, בשם הממשלה, החזיר את הצעת החוק בגלל קבלת ההסתייגות הזאת.

אני אציע, לאחר דברי הפתיחה של השופט זמיר ושל שר המשפטים, לכשיבוא, פרוצדורה מקוצרת, מין רציפות של דיוני הוועדה, במקביל לרציפות דיוני הכנסת, שלא נצטרך לקרוא סעיף-סעיף."

בסבב זה התקיימו שלושה דיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ובאחרון שבהם נדון שוב נושא מינויים של השופטים. בנוסח שאושר על-ידי הוועדה הוצע לקבוע כי "שופטי בית משפט לעניינים מינהליים יהיו נשיא בית המשפט המחוזי ושופטים אחרים של בית המשפט המחוזי, שיקבע נשיא בית המשפט המחוזי, על פי הנחיות שקבע נשיא בית המשפט העליון לענין זה".

בהציגו את הצעת החוק בקריאה השנייה והשלישית, אמר ח"כ אמנון רובינשטיין, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת²⁰: "אדוני היושב-ראש, אם הייתי צריך לספר לכם את ההיסטוריה של הצעת החוק הזאת, הייתם צריכים לשבת כאן עד חצות". לעניין המנגנון המוצע למינוי שופטי בית המשפט לעניינים מינהליים הסביר ח"כ רובינשטיין כי נוסח זה גובש "...

¹⁹ ישיבת ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 7.2.2000, פרוטוקול מס' 78

²⁰ דברי הכנסת מישיבת מליאה מס' 112 מיום 30.5.2000 כ"ה באייר התש"ס

אחרי פשרה ארוכה ומתישה. לכן, בקשתי לחברי הכנסת, ללא הבדל סיעה, אופוזיציה או קואליציה, לאשר את הצעת החוק הזאת רוויית הייסורים, שנמשכת מכנסת לכנסת, ולהסיר את כל ההסתייגויות. אני אומר במפורש, שהפשרה אולי לא אידיאלית, אבל הפשרה הזאת הושגה לאחר מאמצים רבים מאוד על דעת שר המשפטים, על דעת נשיא בית-המשפט העליון²¹.

במהלך ההצבעה הסירו כל חברי הכנסת את הסתייגויותיהם, פרט לחה"כ בני אלון, אשר ביקש להסתייג הפעם מנוסחו של סעיף 7 לחוק שעניינו העברת עניינים נוספים בצו שר המשפטים וביקש כי הצו ייקבע בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון, במקום בהסכמת נשיא בית המשפט העליון כמוצע בנוסח הוועדה. ההסתייגות לא התקבלה והצעת החוק אושרה בקריאה שלישית. החוק פורסם ביום 11.6.2000, ובהתאם לסעיף 30 לחוק תחילתו הייתה בתום שישה חודשים ממועד זה.

ד. סוף מעשה והתחלה של סבב נוסף

הדרך הארוכה הגיעה לסיומה וחוק המסגרת להעברת סמכות השיפוט בעניינים מינהליים נחקק. ממועד תחילתו ועד לכתובת שורות אלה תוקן [חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000](#)²² למעלה ממאה ועשרים תיקונים שנועדו להעביר עוד ועוד עניינים לסמכותו. התוספת הראשונה שכללה 7 פרטים במועד חקיקת החוק, מונה כיום כ-61 פרטים, הכוללים החלטות רבות לפי חוקים ונושאים שונים. התוספת השנייה לחוק שכללה 9 פריטים מונה היום כ-25 פרטים, ואפילו התוספת השלישית הוכפלה (יש בה שני פריטים במקום הפרט היחיד בנוסח המקורי). לאחרונה נערך תיקון לחוק שהוסיף לו שתי תוספות חדשות - התוספת הרביעית והתוספת החמישית - המסמיכות את בית המשפט המחוזי לדון גם בעניינים הקשורים לאזור יהודה והשומרון.²³

חלוקת הסמכויות בעניינים מינהליים, שבעבר הייתה נתונה כמעט לחלוטין לבג"צ מסורה עתה גם לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים ועניינים רבים נדונים בו ומוכרעים בו ובחלקם מוגשים ערעורים לבית המשפט העליון.

המילה האחרונה בעניין הסדרת סמכות השיפוט בעניינים המינהליים עדיין לא נאמרה. נושא משמעותי נוסף שעל הפרק הוא הרחבת הסמכות של בתי משפט השלום, כך שגם בישראל, כפי שנהוג במדינות אחרות, תהיה מערכת של שלוש ערכאות שיפוט גם בעניינים מינהליים. אך מסתבר שגם הדרך לשם אינה קלה. מחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים גיבשה את היוזמה לתזכיר חוק, שהופץ ב-5.9.2010²⁴, ולאחריו הונחה על שולחן הכנסת השמונה-עשרה [הצעת חוק בתי משפט לעניינים מינהליים \(תיקון מס' 75\) \(בתי משפט שלום לעניינים מינהליים\)](#).

²¹ שר המשפטים דאז, יוסי ביילין, הצהיר כבר בעת הנחת הצעת החוק לקריאה הראשונה כי הצעת החוק לא תובא להצבעה אלא אם כן תושג הסכמה לגבי מנגנון המינוי עם המפלגות הדתיות.

²² במאגר החקיקה הלאומי מוצגת היסטוריית החקיקה של החוק, מהחוק הראשון שיצר אותו ועד לחוק האחרון שתיקן אותו. הצווים המתקנים את החוק יוצגו בעתיד הקרוב ברצף התיקונים לאחר שחקיקת המשנה תוצג אף היא במסגרת מאגר החקיקה הלאומי.

²³ [חוק בתי משפט לעניינים מינהליים \(תיקון מס' 117\)](#), התשע"ח-2018.

²⁴ [תזכיר חוק בתי משפט לעניינים מינהליים \(תיקון מס' ...\) \(בתי משפט שלום לעניינים מינהליים\)](#), התשע"ע-2010.

[התשע"ב-2012](#)²⁵. הצעת החוק התקבלה בקריאה הראשונה ביום 25.7.2012 והוחל עליה דין רציפות לכנסת התשע-עשרה, אך הליכי חקיקתה נעצרו עם פיזור כנסת זו ויוזמה זו טרם התקדמה.

רק ימים יגידו מה יעלה בגורל היוזמה להסדרת מערכת שיפוט מינהלית של שלוש ערכאות, אך בינתיים ניתן להניח שסמכותו של בית משפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים תמשיך ותתרחב, כפי שנעשה מאז שנחקק החוק לראשונה ועד היום.

²⁵ הצ"ח הממשלה 712, מיום 18.7.2012, עמ' 1243